

安全でコンパクトな まちづくりに向けて ～都市再生特別措置法等の改正～

国土交通省 都市局 都市計画課

1. はじめに

我が国においては、急激な人口減少や少子高齢化が進行しており、特に地方都市では、拡大した市街地に住民がまばらに点在し居住が低密度化することで、都市全体が空洞化して医療・福祉、商業等の生活サービスの提供が困難になりかねない。また、三大都市圏中心部では、高齢者が急増するため、医療・福祉サービスの提供や地域の活力維持が満足にできなくなるのが懸念される。

そこで、医療・福祉施設、商業施設等の都市機能や居住地域が徒歩で動ける範囲にまとまって立地し、かつ、公共交通を利用してこれらの施設に容易にアクセスできることにより、日常生活に必要なサービスを住民が身近に享受できる都市構造（コンパクト・プラス・ネットワーク）を実現すべく、平成26年の都市再生特別措置法改正により立地適正化計画制度を創設し、コンパクトシティの取組を本格的に推進してきたところである。

一方で、近年は自然災害が頻発・激甚化しており、平成29年7月九州北部豪雨、平成30年7月豪雨、令和元年東日本台風、令和2年7月豪雨など、毎年のように居住地の安全を脅かす災害が発生しており、都市機能や居住の誘導を図るコンパ

クトシティの取組を進めるに当たっては、特に居住地の安全確保を図る防災・減災対策の重要性がより一層高まっている。

こうしたことを踏まえ、令和2年6月に安全なまちづくりを一つの柱とした都市再生特別措置法等の改正が行われ、9月^{*1}に施行されたところである。

※1 開発許可に係る部分は令和4年4月施行予定

本稿では、今般の法改正に至る経緯や新たに措置した制度など、安全でコンパクトなまちづくりに向けた取組について紹介する。

2. 都市計画基本問題小委員会における検討

都市計画基本問題小委員会（以下、「小委員会」という）は、都市において生じている都市計画に起因または関連する基本的かつ構造的な諸課題について、社会情勢等の変化により顕在化したもの、従来から構造的に生じているものを洗い出し、その解決に向けて講ずべき施策の方向性を幅広く検討するため、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会の下に平成29年2月に設置された。

直近の小委員会においては、平成31年2月から令和元年6月にかけて6回にわたり、都市計画に係る諸課題について議論されたが、その中で、平成30年7月豪雨により甚大な浸水被害が発生

したことを契機として、居住地の安全確保についても検討が行われた。同豪雨では、西日本を中心に広い範囲で記録的な大雨となり、広域的同时多発的に、河川の氾濫、がけ崩れ等が発生した。この災害で市町村別死者数が55人と最大となった岡山県倉敷市では、高梁川水系小田川やその支川の堤防決壊、堤防からの越水により、多数の家屋浸水が発生した（図-1）。

日本の国土は山地が大部分を占め急峻な地形が多いこともあり、居住地は狭い平野部を中心に形成されてきた。平野部では、河川が氾濫すると浸水が広範囲に及ぶ恐れがあり、近年の自然災害の頻発・激甚化の傾向を踏まえれば、居住地の浸水リスクが高まっている状況にあるといえる。

立地適正化計画では、居住を誘導して人口密度の維持を図る区域として居住誘導区域を設定することとなっているが、先に述べた国土構造上の理由もあり、居住誘導区域に災害の恐れのある区域（ハザードエリア）を含んでいる都市が数多く存在し、特に浸水想定区域を含む都市は約9割にも及んでいる。

こうしたことを踏まえ、令和元年7月30日の小委員会中間とりまとめ（～安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して～）においては、立地適正化計画等と防災対策を連携させることとして、以下の方向性が示された。

- ・災害リスク評価の環境整備等により、土砂災害



図-1 岡山県倉敷市の浸水状況(平成30年7月豪雨)

特別警戒区域等の居住誘導区域からの除外を徹底

- ・まちづくり部局と防災部局とが連携し、居住誘導区域の内・外で、地域特性に応じた安全確保対策や優先順位の考え方等を立地適正化計画へ位置付け
- ・ハザードエリアから居住誘導区域への自主的な移転を支援
- ・災害リスク情報の提供等により、不特定多数の者が利用する自己業務用建築物等の開発を抑制

3. 都市再生特別措置法等の改正

小委員会中間とりまとめや、その後発生した令和元年東日本台風による被害状況も踏まえ、以下を内容とする改正都市再生特別措置法等が令和2年6月10日に成立し、9月7日に施行されたところである（図-2）。

(1) 災害ハザードエリアにおける開発抑制

災害レッドゾーン^{*2}における開発許可の実績について国土交通省が調査したところ、平成28年4月から平成30年9月までの2年半で、計47件の自己業務用施設の開発許可が行われ、災害レッドゾーンにおける開発が進行している状況が確認された。

^{*2} 災害危険区域（崖崩れ、出水等）、土砂災害特別警戒区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域

災害レッドゾーンにおいては、従前から非自己居住用住宅と非自己業務用施設の開発は原則禁止されていたが、今回の調査結果も踏まえ、新たに自己業務用施設についても、不特定多数の利用者が被災する恐れがあることから規制の対象に追加した。

また、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域であることから原則として開発が規制されているが、市街地に隣接、近接する等の区域のうち、地方公共団体が条例で区域等を指定すれば市街化区域と同様に開発が可能となる。今般の法改正で

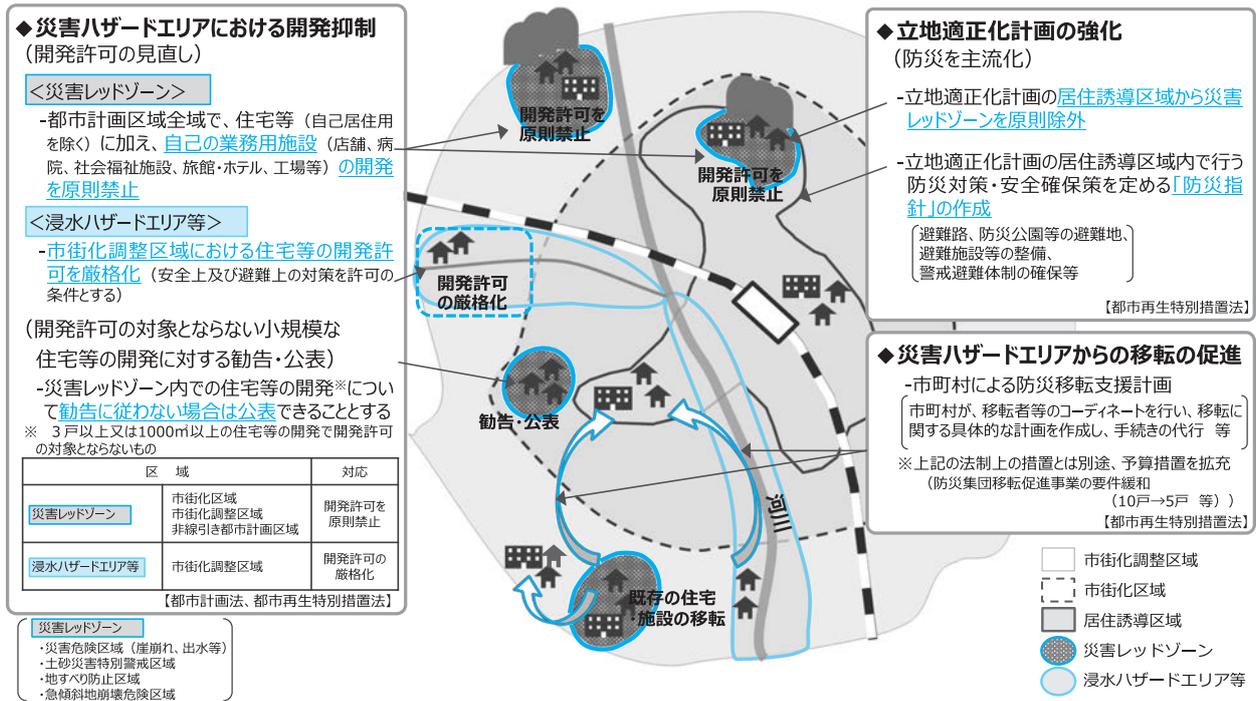


図-2 都市再生特別措置法等の改正内容

は、この手続きにより開発を可能とする場合であっても、災害の防止が図られるよう政令で基準を設定することとし、これにより災害レッドゾーン、浸水ハザードエリア^{※3}等を開発可能な区域から除外することとした。

※3 水防法の浸水想定区域のうち、洪水等が発生した場合に、建築物の損壊や浸水により住民等の人命に危害が生じる恐れがある区域

このほか、立地適正化計画の区域のうち、居住誘導区域外において一定規模の住宅の開発を行う場合には市町村長への届出が必要とされており、必要な場合は勧告を行うことができることとなっているが、災害レッドゾーンにおける開発については、勧告に従わなかった場合に事業者名等を公表することができることとした。

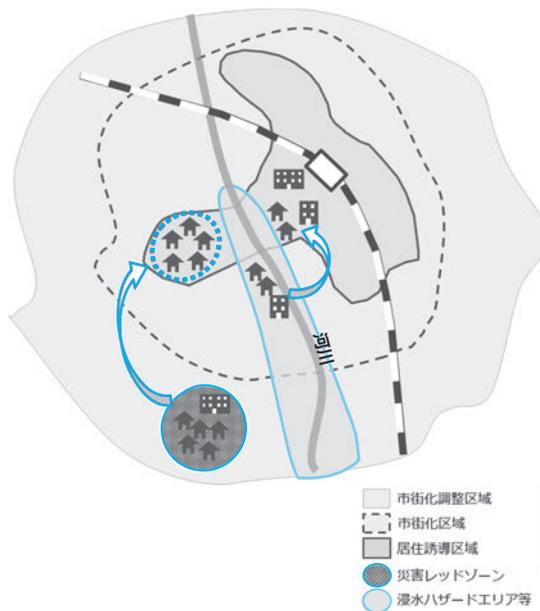
(2) 災害ハザードエリアからの移転の促進

災害ハザードエリアに既に立地している住宅や施設については、事前防災の考え方に基づき、災害が発生する前の段階から災害リスクの低いエリアへの居住や都市機能の移転を誘導することが重要である。一方、発災前の移転については、その必要性が認識されていたとしても、住民等の合意

形成の難しさ、手続きの煩雑さ等の課題が存在する。

このため、立地適正化計画を作成している市町村が主体となって、移転元の住民や施設の所有者、移転先の土地・建物の所有者等の意見を調整した上で、住宅や施設の移転に必要な権利設定等を記載した防災移転計画（居住誘導区域等権利設定等促進計画）を作成することを可能とした。市町村が本計画を公告した場合には、計画の記載内容のとおり、所有権、賃借権等が設定または移転されるとともに、不動産登記法の特例により、移転に当たって必要な登記手続きを市町村が一括して代行することが可能となるほか、本計画の作成等に必要限度で、市町村が保有する固定資産税情報等の土地や建物に関する情報を、その保有目的以外の目的のために内部で利用することが可能となった（図-3）。

本計画制度の活用により、災害の恐れのある土地の区域から、居住誘導区域・都市機能誘導区域への住宅・施設の移転を円滑に進めることが期待される。



「居住誘導区域等権利設定等促進事業」

防災移転計画（居住誘導区域等権利設定等促進計画）

- 主 体：立地適正化計画を作成している市町村
- 対 象：災害ハザードエリアから居住誘導区域に住宅又は施設を移転する場合
- 計画内容：市町村が主体となって移転者等のコーディネートを行い、以下の事項を記載した計画を作成。
 - ① 移転者の氏名、住所
 - ② 移転先の土地建物の内容（住所、面積、建物の構造等）
 - ③ 移転先の土地建物の権利者の氏名、住所
 - ④ 移転先に設定する所有権、賃借権等の種類
 - ⑤ 移転の時期、移転の対価、支払い方法 等
- 法律の効果：市町村が計画を公告することにより、計画に定めた所有権、賃借権等が設定又は移転。また、計画に基づく権利設定を、市町村が一括で登記が可能（不動産登記法の制度）。
- 支援措置：
 - ・計画作成に当たって、固定資産税情報等の活用が可能。
 - ・移転に係る不動産鑑定等の費用について、財政支援*。
 - ・移転に係る開発許可手数料の減免等。
 （※）防災集団移転促進事業やコンパクトシティ形成支援事業（居住機能の移転促進に向けた調査）を実施する場合。

図－3 防災移転計画の概要

(3) 防災の観点からの立地適正化計画の強化

先に述べたように、居住誘導区域に災害ハザードエリアを含む都市が数多く存在し、中でも災害レッドゾーンを含む都市が令和元年12月時点で13都市あることなども踏まえ、立地適正化計画の居住誘導区域から災害レッドゾーンを原則除外するほか、防災の観点を取り入れたまちづくりを加速化させるため、立地適正化計画の記載事項として新たに居住誘導区域内の防災対策を記載する「防災指針」を位置付けた。「防災指針」には避難路・防災公園等の避難地・避難施設等の整備や警戒避難体制の確保等、都市の防災に関する機能を確保するための具体的な措置を位置付け、実施していくことが想定されている（図－4）。

令和2年7月31日時点で、都市計画区域を有する1,374の市町村のうち、339市町村が立地適正化計画を策定しているが、令和7年までに600市町村で防災指針を記載した立地適正化計画を策定することを目標としている。

4. 安全でコンパクトなまちづくりを進めるための取組

今般の都市再生特別措置法等の改正により創設

した制度の活用も含め、各市町村における安全でコンパクトなまちづくりの実現に向け、現在国土交通省で行っている支援等の取組を紹介する。

(1) コンパクトシティ形成支援チーム「防災タスクフォース」の設置

まちづくりの主体である市町村におけるコンパクトシティの形成に向けた取組を支援するため、平成27年3月に関係部局で構成されるコンパクトシティ形成支援チームを設置し、現場ニーズに即した支援施策の検討・充実や、モデル都市の横展開、取組成果の「見える化」などの支援を進めてきたところである。

また、自然災害の頻発・激甚化を踏まえ、防災まちづくりの視点からの対策の充実が求められること、今般の法改正における防災指針の創設により市町村における実効性のある計画の策定が求められることから、コンパクトシティ形成支援チームに防災関係部局により構成される「防災タスクフォース」を設置し、令和2年7月10日の第1回会議をもって発足させた。

防災タスクフォースは、市町村に対する省庁横断・ワンストップの相談体制として、防災指針の作成や防災指針に位置付けた施策の推進等を支援

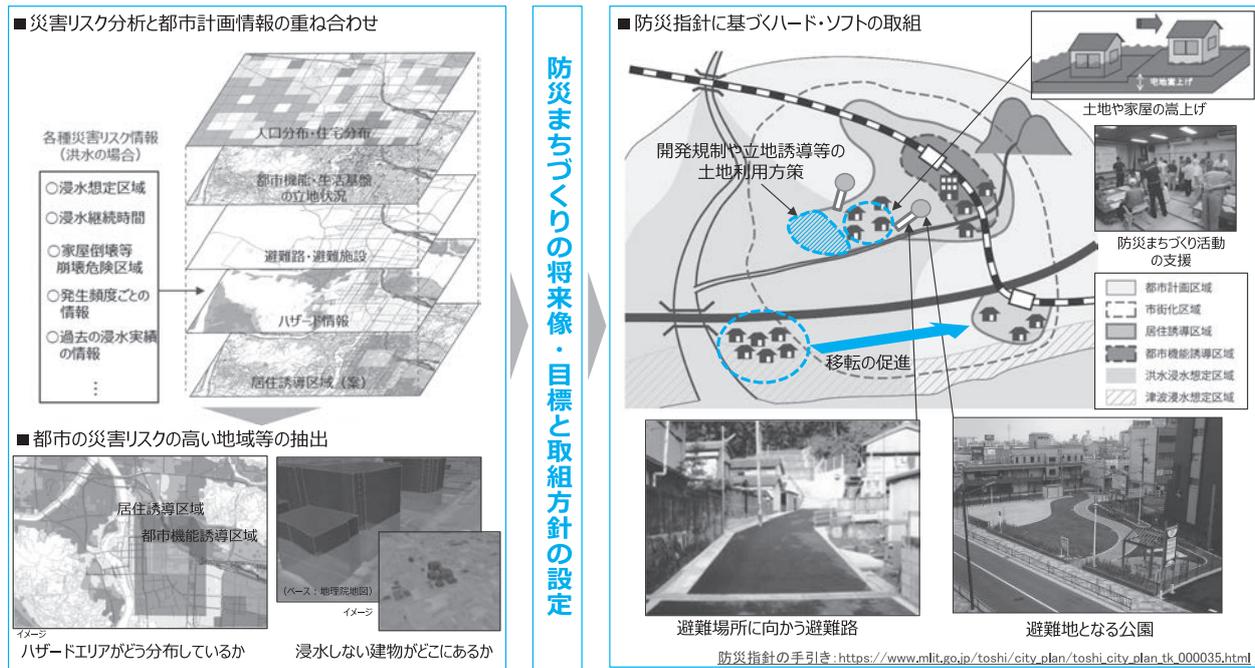


図-4 防災指針の策定イメージ

する。

また、令和2年度中に防災指針の作成・公表を目指す市町村を先行モデル都市として15都市選定し、優れた取組の横展開を図るほか、9月に防災指針策定の手引きを公表したところであり、先行モデル都市の検討内容を踏まえ今後内容を充実させていくこととしている。

(2) 「水災害対策とまちづくりの連携のあり方」検討会

気候変動により増大する水災害リスクに対して、堤防整備等の水災害対策の推進に加え、土地利用や建築物の構造の工夫、避難体制の構築など、防災の視点を取り込んだまちづくりの推進が必要となっている。このため、令和2年1月に国土交通省 都市局、水管理・国土保全局、住宅局の3局合同で「水災害対策とまちづくりの連携のあり方」検討会を立ち上げ、専門家、有識者の意見を伺いながら、水災害に対するリスク評価および防災・減災の方向性について検討を行い、8月に次の内容を提言としてとりまとめた。

- ① まちづくりに活用するための水災害に関するハザード情報を充実させるべき。

- ② 地域ごとに水災害リスク評価を行い、まちづくりの方向性を決定するべき。
- ③ 水災害リスクの評価内容に応じた防災・減災対策によりリスク軽減を図るべき。
- ④ 関係部局間の連携体制の構築や、流域・広域の視点からの検討・調整を行うべき。

今後は、令和3年3月を目途に本提言に基づき、水災害ハザード情報の充実や水災害リスクを踏まえた防災まちづくりを進める考え方・手法を示す「水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン」を作成・公表する予定である。

5. おわりに

我が国は、自然災害のリスクが高く脆弱な国土条件を有しており、毎年のように発生する大規模な自然災害は、我々の生活基盤を脅かしている。今般の法改正による措置も含め、災害ハザードエリアでの開発規制の適切な運用、住宅や施設の移転促進、防災指針に基づく各市町村の取組の後押し等により、安全でコンパクトなまちづくりの実現を推進してまいりたい。